

Narda Krnetić Blečić*

Pregledni znanstveni rad

UDK 340.11(4-67EU)

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/33031>

Rad primljen: 2. listopada 2024.

Rad prihvaćen: 20. veljače 2025.

ULOGA OPĆIH NAČELA PRAVA U TUMAČENJU PRAVA UNIJE

Sažetak: *Potreba za pravnom regulacijom novih pravnih područja na razini Europske unije, uz rastući broj pravnih akata, stvara dodatno opterećenje za pravni sustav Unije. Unatoč naporima zakonodavnih tijela, regulacija novih područja često zaostaje za dinamikom životnih situacija, što sudovima predstavlja dodatan izazov u rješavanju konkretnih slučajeva tumačenjem i primjenom pravnih normi. Opća načela prava, kao dio primarnog prava, čine i autonoman izvor prava Unije, ali se mogu koristiti i kao sredstvo za pomoć u tumačenju prava Unije, pri čemu nije uvijek jasno kojoj njihovoj ulozi treba dati prednost. U ovom radu autorica je posvetila pozornost problematici kreiranja općih načela prava te njihovoj ulozi u tumačenju prava Unije od strane nacionalnih sudova, kao i Suda Europske unije. Analizom sudske prakse, autorica identificira probleme i izazove u primjeni općih načela prava u tumačenju prava Unije te ističe potencijalne izazove u njihovoj ulozi u pravnom sustavu Europske unije.*

Ključne riječi: *opća načela prava EU-a, tumačenje prava, metode tumačenja, Sud Europske unije*

1. UVOD

Potreba za pravnom regulacijom u Europskoj uniji (dalje: EU, Unija) u suvremenom je svijetu sve izraženija. Suočeni smo s brojnim pravno nereguliranim ili nedovoljno reguliranim područjima, među ostalim, zahvaljujući rapidnom razvoju tehnologija, a posebice razvoju informacijsko-komunikacijskih tehnologija i umjetne inteligencije. Dodatno, zbog dinamičnosti pojava u suvremenom društvu sve se češće javlja potreba izmjene stavova o određenome pitanju, baš kao i pravnih instituta, čime se nastoji odgovoriti na nove izazove.¹ Posljedično tome, broj pravnih akata konstantno raste, a pravni sustav Unije opterećuje, ne samo kvantiteta

* Narda Krnetić Blečić, mag. iur., asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, 51000 Rijeka; Jean Monnet Međusveučilišni centar izvrsnosti Opatija, E-adresa: narda.krnetic.blecic@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9333-8586>.

1 Dario Đerđa, Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (2019) 40 (1), 114.

propisa, već i njihova nestabilnost.² U doba pretjerane regulacije posebno se ističe važnost tumačenja propisa Unije, a instrument koji bi mogao biti od velike važnosti jesu opća načela prava koja čine vrijednosne temelje pravnog poretka Unije.

Broj postupaka po prethodnom pitanju čini najveći postotak postupaka pred Sudom Europske unije (dalje: Sud) te po posljednjoj sudskoj statistici iz 2023. g. udio postupaka po prethodnom pitanju u predmetima u 2023. g. iznosi 63 %.³ Kako je osnovna funkcija i cilj prethodnog postupka osiguravanje jedinstvenog tumačenja i primjene prava EU-a u svim državama članicama, nema sumnje da je tumačenje prava Unije centralna djelatnost Suda. Prema riječima Koena Lenaerts, predsjednika Suda, „Sud je više nego ikada pozvan donositi sudske odluke o osjetljivim temama te se njegove odluke izravno dotiču glavnih izazova suvremenog svijeta.“⁴

U svrhu ovog rada, s ciljem jasnijeg razumijevanja uloge općih načela prava u tumačenju prava Unije, prvi dio rada posvećen je analizi općih načela prava kao izvora prava Europske unije kao teorijska podloga rada. Ova analiza temelji se na proučavanju znanstvene literature i relevantne sudske prakse Suda. U drugom dijelu rada razmatraju se specifičnosti tumačenja prava koje primjenjuje Sud, kao i specifičnosti tumačenja prava Unije od strane nacionalnih sudova, pri čemu se koristi komparativna metoda analize sudske prakse Suda i hrvatskog nacionalnog suda. U posljednjem dijelu rada naglasak je stavljen na ulogu općih načela prava u tumačenju pravnih normi i popunjavanju pravnih praznina. Pritom se analiziraju konkretni primjeri iz sudske prakse Suda, koji ilustriraju njihovu primjenu kao alata za tumačenje i popunjavanje pravnih praznina. Također će se adresirati mogući problemi i izazovi koji proizlaze iz primjene općih načela prava, uz osvrt na njihovu ulogu u budućem razvoju pravnog poretka Unije.

2. OPĆA NAČELA PRAVA EUROPSKE UNIJE

Opća načela prava Europske unije jedan su od primarnih izvora prava Unije koja su nerijetko nepisana, a mogu biti pretočena i u pisane izvore prava, tj. mogu biti kodificirana. Opća načela prava postupno su se razvijala kroz sudsku praksu Suda te njihov broj nije točno određen niti su igdje taksativno popisana. Svrhu uspostavljanja općih načela prava kao jednog od izvora prava valja potražiti u činjenici da su pisani izvori prava u određenom broju predmeta nedostatni za rješavanje pitanja koja dođu pred sudove ili upravna tijela. Stoga su sudovi, odnosno upravna tijela, primorani različitim metodama tumačenja kreirati nova pravila kojima će se poslužiti za donošenje odluke u konkretnom predmetu.⁵ Pri tome se postavlja pitanje

² *Ibid.*

³ Court of Justice of the European Union, Statistics concerning the judicial activity of the Court of Justice – Annual Report 2023, dostupno na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/en_ra_2023_cour_stats_web_bat_22042024.pdf> pristupljeno 22. siječnja 2025.

⁴ Priopćenje za medije br. 42/23, Sudska statistika za 2022.: sporovi koji se tiču glavnih izazova suvremenog svijeta (vladavina prava, okoliš, zaštita privatnog života u digitalnom dobu itd.) i mjera ograničavanja koje je Europska unija donijela u okviru rata u Ukrajini (Luxembourg, 3. ožujka 2023.), dostupno na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/cp230042hr.pdf> pristupljeno 5. travnja 2024.

⁵ Dario Đerđa, Osnove upravnog prava Europske unije (Pravni fakultet u Rijeci, 2012) 40.

gdje je granica između njihove „pravno-stvaralačke“ uloge i prekoračenja njihove prave zadaće te ulaženja u zadaću zakonodavca.⁶ Europska unija je u vezi s tim pitanjem specifična s obzirom na to da je jedna od najvažnijih uloga Suda upravo stvaranje prava Unije pri čemu njegova formalna odluka nije jedini izvor prava već i načela koja su utkana u odluku i obrazloženje presude.⁷ Sud je razvio doktrinu kako pravo Zajednice ne proizlazi samo iz Ugovora i zakonodavstva već i iz općih načela prava.⁸

Sud *de facto* stvara pravo, međutim inspiraciju za stvaranje općih načela prava crpi iz različitih pravnih izvora među kojima su najvažniji Ugovori, pravni sustavi država članica te Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Iako nije nužno da opća načela prava budu zapisana u navedenim pravnim izvorima, stav je Suda da on, priznajući opća načela prava, ne kreira pravo, već ga samo deklarira.⁹ Neovisno o porijeklu pojedinog načela, jednom kada ga Sud usvoji kroz svoju praksu, on ga primjenjuje kao opće načelo prava Unije.¹⁰ Kroz sudsku praksu kristaliziraju se opća načela prava, no ona mogu s vremenom biti i kodificirana, a najbolji primjer tome su temeljna ljudska prava.¹¹

Sud je razvio sustavnu komparativnu metodu ustavnih odredbi država članica specifičnu za pravo Europske unije kako bi konceptualizirao svoja opća načela prava, poglavito temeljna prava.¹² Sud je u predmetima *Nold*¹³ i *Hauer*¹⁴ naglasio da temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje osigurava Sud te da je „u zaštiti tih prava Sud dužan crpiti inspiraciju iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama (...)“¹⁵ Zanimljivo je uočiti formulaciju Suda koja opisuje njegovu obvezu, ali valja naglasiti da neće sve ustavne tradicije država članica biti automatski opća načela prava Unije, već Sud u njima nalazi inspiraciju i evaluira jesu li te tradicije i vrijednosti od koristi za pravo Unije te ih u slučaju pozitivne ocjene implementira i koristi kao opće načelo prava Unije. Opća načela prava proizlaze iz nacionalnih prava koja Sud kroz kreativan sudski proces proširuje, smanjuje ili transformira.¹⁶ Dostatno je da se neki nacionalni sustavi razvijaju u smjeru usvajanja nekog načela, ono ne mora biti kodificirano, pa čak ni nužno usvojeno u pravnim sustavima svih država članica.¹⁷ Osim nadahnuća iz ustavnih tradicija država članica, temeljna prava kao opća načela prava Unije nadahnutu su

6 Trevor C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice* (2. hrv. izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004) 133.

7 John Fairhurst, *Law of the European Union* (Pearson, 7th edition, 2010) 68.

8 Hartley, *Temelji prava Europske zajednice* (n 6) 133.

9 Inga Vezmar Barlek, *Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2017) 38 (1) 674.

10 Tunjica Petrašević, *Primjena općih načela prava u praksi Europskog suda pravde*, Zbornik radova 'Načela i vrijednosti pravnog sistema – norma i praksa' (2012) Marković, Goran i dr. (ur.). Sarajevo: Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Pravni fakultet, 776.

11 Tamara Čapeta, Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (Narodne novine, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2018) 16.

12 Vidi više o komparativnoj metodi ustavnih odredbi država članica u: Franz C. Mayer, *Constitutional comparativism in action. The example of general principles of EU law and how they are made – a German perspective*, *International Journal of Constitutional Law* (2013) 11 (4) 1005.

13 Presuda *Nold*, 4/73, EU:C:1974:51 (14. svibnja 1974.) para. 13.

14 Presuda *Hauer*, 44/79, EU:C:1979:290 (13. prosinca 1979.) para. 15.

15 *Nold* (n 13) para 13.

16 Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, 2nd edition, 2006) 6.

17 Hartley, *Temelji prava Europske zajednice* (n 6) 134.

i međunarodnim ugovorima na čijoj su izradi sudjelovale države članice ili su potpisnice što je Sud prvi put utvrdio u predmetu *Nold*.

Zaključivši da Sud artikulira opća načela prava, važno je istaknuti kada se određeni standard može smatrati općim načelom prava EU-a. Iako ne postoje općeprihvaćeni kriteriji što se može smatrati općim načelom prava EU-a, nezavisna odvjetnica je u predmetu *Audiolux*¹⁸ pokušala razraditi te kriterije. Kako bismo mogli govoriti o općem pravnom načelu potrebno je da određeno pravilo, kako je već spomenuto, ima ustavni status u pravnom poretku Unije ili u pravnim porecima država članica, da postoji jasna potpora postojanju tog načela u pravnoj literaturi te treba biti općeprimjenjivo.¹⁹

Opća načela prava prema Tridimasu mogu se podijeliti na ona koja proizlaze iz načela vladavine prava i strukturna opća načela prava koja proizlaze iz ustavne strukture Unije i definiraju pravnu konstrukciju Unije.²⁰ U prvu kategoriju ubrajaju se načelo zaštite temeljnih prava, načelo jednakosti, načelo razmjernosti, načelo pravne sigurnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja, načelo prava na obranu i dr. Mogu se opisati kao tipična opća načela javnog prava jer najčešće obuhvaćaju odnos pojedinaca i tijela javne vlasti, ali i odnos država članica i institucija Unije. U drugu kategoriju općih načela prava ubrajaju se načela koja se tiču odnosa država članica i Unije poput načela nadređenosti, načela dodjeljivanja, načela supsidijarnosti i načela lojalne suradnje. Ona se mogu odnositi i na pravni položaj pojedinca kao što je načelo izravnog učinka ili se pak mogu ticati odnosa između institucija Unije kao što je načelo institucionalne ravnoteže. Postoje i druga pravna načela koja su svojstvena određenom području djelovanja Unije, poput načela u pravu tržišnog natjecanja ili načela u pravu okoliša. Međutim, valja istaknuti da potonja nisu uvijek opća načela prava imajući na umu kriterije postavljene u predmetu *Audiolux*.

Iako su opća načela prava prihvaćena kao bitan izvor prava Europske unije, izostaje njihova konceptualna jasnoća s obzirom na to da su otkrivana *ad hoc* kada se to pokazalo potrebnim.²¹ Dodatno, terminologija u pravnoj literaturi, ali i sudskoj praksi Suda nekonzistentna je što doprinosi nejasnoći pojma pa su tako suci Suda i nezavisni odvjetnici upotrebljavali različite pojmove, uključujući „(...) općeprihvaćeno načelo, osnovno načelo prava, temeljno načelo, načelo, pravilo, opće načelo (...)”²² ili „posebno važno načelo Europske unije.”²³ U pravnom sustavu bi trebalo voditi računa o dosljednom korištenju pravne terminologije čime se doprinosi pravnoj sigurnosti, predvidljivosti te razumljivosti propisa.²⁴

Unatoč konceptualnoj nejasnoći, široko je prihvaćena velika važnost općih načela prava u popunjavanju pravnih praznina i kao sredstva za tumačenje prava Unije te na taj način prido-

18 Presuda *Audiolux*, C-101/08, EU:C:2009:626 (15. listopada 2009.); Mišljenje nezavisne odvjetnice Trstenjak od 30. lipnja 2009. u predmetu *Audiolux* C-101/08, EU:C:2009:410.

19 Čapeta, Rodin, Osnove prava Europske unije (n 11) 15.

20 Tridimas, *The General Principles of EU Law* (n 15) 4.

21 Päivi J. Neuvonen, Katja S. Ziegler, General principles in the EU legal order: past, present and future directions, in: *Research Handbook on General Principles in EU Law*, ed. Päivi J. Neuvonen, Katja S. Ziegler, Violeta Moreno-Lax, Edward Elgar (2022) 9.

22 Mišljenje nezavisne odvjetnice Trstenjak u predmetu *Audiolux* (n 18) para. 67.

23 Presuda *Dominguez*, C-282/10, ECLI: EU: C: 2012: 33, (24. siječnja 2012.), para. 16.

24 Derda, 'Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj', (n 1) 116.

nose koherentnosti i koheziji pravnog sustava Unije.²⁵ Pri tome je teško odrediti jasnu granicu između tih dviju djelatnosti, tumačenja u užem smislu riječi, odnosno pripisivanja značenja tekstu i pravnog konstruiranja, odnosno popunjavanja pravnih praznina.²⁶ Opća načela prava djeluju i kao mjerilo za prosuđivanje zakonitosti mjera Unije i država članica. Zaključno, njihova se uloga očituje u tome da čine pravo Unije čija povreda može dovesti do odgovornosti za štetu.²⁷ Analiza svake od navedenih uloga općih načela prava nadilazi okvire ovog rada te će u nastavku rada naglasak biti na ulozi općih načela prava u tumačenju prava Unije, no zbog nejasne granice nužno je dotaknuti se i njihove uloge u popunjavanju pravnih praznina. Prije analize uloge općih načela prava u tumačenju, valja se dotaknuti samog tumačenja prava Unije i metoda koje koriste Sud, ali i nacionalni sudovi u tumačenju prava Unije.

3. TUMAČENJE PRAVA UNIJE

3.1. METODE TUMAČENJA SUDA EUROPSKE UNIJE

Pravni poredak Europske unije pravni je poredak *sui generis* te počiva na prijenosu suverenih ovlasti država članica na zajedničke europske institucije. Pravo Europske unije primjenjuju, kako Sud Europske unije, tako i nacionalni sudovi koji se nazivaju i europski sudovi te su dužni pravilno primjenjivati pravo Unije.²⁸ Primjena pravne norme obuhvaća skup više ili manje složenih intelektualnih postupaka s ciljem podvođenja konkretnog činjeničnog stanja pod apstraktno izražene dijelove pravne norme.²⁹ U svim pravnim sustavima koji počivaju na konceptu pravne države i vladavine prava, tumačenje usmjereno na primjenu pravne norme na konkretna činjenična stanja jedna je od osnovnih zadaća sudova i upravnih tijela.³⁰ Iako pravni sustav Unije počiva na navedenim konceptima, specifičnost tumačenja Suda jest što ono nije usmjereno na primjenu pravne norme na konkretno činjenično stanje, već je njegova zadaća dati mišljenje o tumačenju ili ocjeni valjanosti prava Unije.³¹ „Sud daje nacionalnim sudovima, u njihovu svojstvu sudova zaduženih za primjenu prava Unije, elemente za tumačenje tog prava koji su im potrebni za rješenje spora koji se pred njima vodi.“³²

25 Neuvonen, Ziegler, General principles in the EU legal order: past, present and future directions (n 26) 8.

26 Guastini, Riccardo, Tumačenje i argumentacija, (Naklada Breza, Zagreb, 2023), 158.–159.

27 Tridimas, The General Principles of EU Law (n 15) 29.

28 Ana Pošćić, Adrijana Martinović, Postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije, Građansko pravo – sporna pitanja i aktualna sudska praksa (Pravosudna akademija, 2018) 223.

29 Stjepan Gadžo, Primjena i tumačenje poreznog prava: teorijsko-normativne osnove, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu (2020) 70 (2–3) 374.

30 Gadžo (n 34) 375.

31 Tunjica Petrašević, Igor Vuletić, Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske (2014) 5 (1) 147.

32 Presuda *Consortio Italian Management e Catania Multiservizi i Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799 (6. listopada 2021.), para. 30.

Metode tumačenja i tehnike pravne argumentacije Suda istovjetne su onima koje koriste nacionalni sudovi država članica,³³ no ipak su prisutne neke specifičnosti tumačenja prava Unije koje proizlaze iz pravnog poretka Unije i nekih općih načela prava. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora sadrži opća pravila o tumačenju međunarodnih ugovora³⁴ koja se primjenjuju i na osnivačke ugovore Europske unije, iako se Sud nikad nije izravno pozvao na nju u sudskim presudama.³⁵ Sud Europske unije već je 1969. g. spomenuo kriterije tumačenja prava u predmetu *Stauder*.³⁶ Iz tog se predmeta može iščitati da Sud pri tumačenju prava Unije treba uzeti u obzir jezičnu, sustavnu i ciljnu metodu pri tumačenju sadržaja pravne odredbe.

Pri tumačenju ne postoji točno određen redoslijed kojeg se Sud treba držati, no svakako je potrebno krenuti od samog teksta odredbe, odnosno od jezičnog tumačenja, upotrebom semantike i sintakse jezika. Već se pri jezičnom tumačenju uočava specifičnost pravnog poretka Unije, a to je načelo ravnopravnosti jezika ili jednake vjerodostojnosti jezika koje označava da su tekstovi svih akata Unije jednako mjerodavni na svakom od 24 službena jezika Unije.³⁷ Pravilo koje je proizašlo iz sudske prakse Suda jest da je pri jezičnom tumačenju odredbe zakonodavstva EU-a obvezno uključiti „usporedbu različitih jezičnih verzija.”³⁸ U predmetu *Confédération paysanne* Sud zahtijeva da se akt Unije tumači na temelju stvarne namjere njezina autora i cilja kojem teži potonji, osobito u svjetlu verzija na svim drugim službenim jezicima.³⁹ Izraz „u svjetlu verzija na svim drugim službenim jezicima“ predstavlja obvezu nacionalnih sudova da konzultiraju sve jezične verzije određenog akta Unije što je u praksi gotovo nezamislivo. Razumno je očekivati da će nacionalni sudac konzultirati drugu jezičnu verziju određenog akta Unije gdje je stupanj nerazumijevanja nacionalne verzije takav da bi tumačenje samo te verzije u izolaciji dovelo do apsurdnog rezultata.⁴⁰ Sud je u predmetu *BM (Résidence du demandeur de divorce)*, uspoređujući njemačku verziju Uredbe br. 2201/2003 s ostalim jezičnim verzijama, istaknuo cilj ujednačenog tumačenja i primjene prava u Uniji iz čega proizlazi zaključak da različite jezične verzije ne smiju rezultirati neujednačenim tumačenjem i primjenom prava u Uniji.⁴¹

Kada se javi nejednakost između različitih jezičnih verzija, odredba se „mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio”.⁴² Da se određena pravna odredba ne može promatrati odvojeno od cjelokupnog pravnog sustava, Sud je istaknuo već 1982. g. u predmetu *CILFIT* te time potvrdio nužnost metode sustavnog tumačenja. Sud je u navedenom

33 Viktorija Pisačić, Razvoj supranacionalnog sustava javnih financija u svjetlu primarnog prava Europske unije: analiza prakse Suda EU-a, Pravni vjesnik (2023) 39 (1) 115.

34 Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, Narodne novine (1993) 16, čl. 31.–33.

35 Hanneke C. K. Senden, Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System: An analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union (Cambridge: Intersentia, 2011) 53.

36 Presuda *Stauder*, 29/69, EU:C:1969:57, (12. studenoga 1969.), para. 3.

37 Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici, SL 17, 6. listopada 1958., 385.–386., čl. 1.; Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora (n 40) čl. 33. st. 1.

38 Presuda *CILFIT*, 283/81, EU:C:1982:335 (6. listopada 1982.), para. 18.

39 Presuda *Confédération paysanne*, C-298/12, EU:C:2013:630 (3. listopada 2013.), para. 22.

40 Michal Bobek, On the Application of European Law in (Not Only) the Courts of the New Member States: 'Don't Do as I Say?', Cambridge Yearbook of European Legal Studies (2008) 10, 9.

41 Presuda *BM (Résidence du demandeur de divorce)*, C-462/22, ECLI:EU:C:2023:553 (6. srpnja 2023.).

42 Presuda *Cobalt*, C-76/23, EU:C:2024:253 (21. ožujka 2024.), para. 25.

predmetu istaknuo da „svaka odredba prava Zajednice treba biti stavljena u svoj kontekst i tumačena u svjetlu sveukupnih odredaba tog prava, svojih ciljeva te stanja razvoja u trenutku kad je potrebno primijeniti predmetnu odredbu.“⁴³ Osim toga, obveza sustavnog tumačenja proizlazi iz čl. 19. UEU-a koji kaže da „Sud osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora“⁴⁴ iz čega proizlazi da Sud osigurava da se određena pravna odredba tumači u skladu s cjelokupnim pravom Unije, uključujući opća načela prava. Prema tome, Sud uzima u obzir pravni sustav u kojem se pravna odredba nalazi te ju tumači na način koji je usklađen s pravilima, konceptima i načelima karakterističnima za pravo Unije. U tu svrhu Sud se služi različitim „argumentima“ uključujući „argumentum a contrario“, „argumentum a minori ad maius“, „argumentum a maiori ad minus“ i sl.

Posebna vrsta „argumenata“ jest „izvođenje iz općih načela odnosno pozitivnog prava“.⁴⁵ Ono se temelji na hipotezi da se cijeli pozitivnopravni sustav može svesti samo na nekoliko osnovnih načela čijom je upotrebom moguće riješiti bilo koji društveni slučaj i kada ne postoji konkretna pravna norma.⁴⁶ Upotreba takve metode dovela bi do velike pravne nesigurnosti zbog čega nije prihvaćena u nacionalnim pravnim porecima. Iako ne možemo govoriti o dostatnosti općih načela prava za rješavanje bilo kojeg društvenog slučaja, ona jesu izvor primarnog prava Unije. Unatoč tome, Sud pokušava, kad god je to moguće, naći rješenje u konkretnoj pravnoj odredbi, ne pozivajući se izravno na opća načela prava upravo kako bi ostao u „sigurnoj zoni“.⁴⁷ No u nešto ranijoj sudskej praksi, poput predmeta *Defrenne II*,⁴⁸ *Mangold*,⁴⁹ *Kücükdeveci*,⁵⁰ Sud se pozivao izravno na opća načela prava iako nije postojala konkretna pravna odredba koja bi se primijenila na taj slučaj. Misao vodilja pri rješavanju predmeta u kojima nije postojala konkretna pravna odredba bila je upravo osigurati nadređenost prava Unije kao jednog od vodećih načela u odnosu između država članica i Unije koje je također uspostavljeno sudsom praksom Suda.⁵¹ Dakle iako ne možemo govoriti o hipotezi da se pravni sustav Unije može svesti samo na nekoliko općih načela, opća načela prava čine važan izvor primarnog prava Unije, osobito u počecima razvoja Unije kada je bilo potrebno popuniti brojne pravne praznine.⁵²

Konačno značenje pravne odredbe Sud kreira uz pomoć teleološke ili ciljne metode kojom pravnu odredbu tumači „s obzirom kako na stvarnu volju svog autora tako i na cilj koji on slijedi.“⁵³ Teleološko ili ciljno tumačenje pretpostavlja da se u slučaju sumnje pravne odredbe moraju tumačiti na način koji je u skladu s ciljevima i svrhom izričito ili implicitno utvrđenima

43 CILFIT (n 44) para. 20.

44 Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202, čl. 19.

45 Dario Đerđa, Neke primjedbe o tumačenju prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2002) 23 (2) 637.

46 *Ibid.*, 638.

47 Constanze Semmelmann, General Principles in EU Law between a Compensatory Role and an Intrinsic Value, *European Law Journal* (2013) 19 (4) 487.

48 Presuda *Defrenne II*, C-43/75, EU:C:1976:56 (8. travnja 1976.)

49 Presuda *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709 (22. studenog 2005.)

50 Presuda *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21 (19. siječnja 2010.)

51 Presuda *COSTA/ E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66 (15. srpnja 1964.)

52 Tridimas, *The General Principles of EU Law* n (n 15) 10.

53 *Confédération paysanne* (n 45) para. 22.

pravnom odredbom ili skupom pravnih odredbi određenog pravnog poretka.⁵⁴ Sud je dao prednost teleološkoj metodi tumačenja nad drugim metodama uzimajući u obzir da se osnivački ugovori u potpunosti temelje na ideji da postoje ciljevi od presudne ustavne važnosti te uzimajući u obzir da ti ugovori sadrže znatno više širokih i općih pojmova od konkretnih pravila.⁵⁵

Razlikujemo subjektivni pristup prema kojemu se uzima u obzir namjera i cilj izvornog autora pravne odredbe i objektivni pristup prema kojemu se uzima u obzir cilj i svrha racionalnog autora.⁵⁶ Prema mišljenju određenih autora, Sud se uglavnom oslanja na objektivni pristup teleološkom tumačenju,⁵⁷ no ne treba zanemariti da u ponekim predmetima Sud pokušava utvrditi stvarnu namjeru izvornog autora.⁵⁸ Pri utvrđivanju stvarne namjere izvornog autora, Sud se služi i metodom povijesnog tumačenja koje ima karakteristiku pomoćne metode tumačenja, a sastoji se od ispitivanja povijesnih okolnosti koje su prethodile donošenju pravne norme kako bi se utvrdio razlog donošenja, *occasio legis*.⁵⁹

Neki su znanstvenici oštro kritizirali teleološki pristup Suda navodeći da Sud uklanja sva ograničenja koja proizlaze iz formulacije određene pravne odredbe te prema njihovu mišljenju Sud neće oklijevati odstupati od pravnih odredbi kako bi povećao nadležnosti Unije te time i svoje ovlasti.⁶⁰ Drugi pak tvrde da je ekstenzivna upotreba teleološkog tumačenja prava Unije nužna posljedica prirode europskog pravnog poretka koji je prema svojoj definiciji neodređen.⁶¹ Zanimljivo je uočiti da Sud na kritike upućene upravo na širenje nadležnosti odgovara na način da restriktivno tumači opća načela prava.⁶²

Upravo je zbog neodređenosti europskog pravnog poretka, Sud, posebice u najranijoj fazi razvoja pravnog poretka, bio primoran popunjavati pravne praznine koje su ostavili autori Ugovora pribjegavajući načelima koja mogu osigurati „ideološki kontinuitet između prava EU i nacionalnih ustava“.⁶³ Dodatno, Sud, uz teleološko tumačenje prava EU-a, stvara pravo Unije utemeljeno na komparativnopravnoj metodi, pri čemu nadahnuće crpi iz ustavnih tradicija država članica ili pak međunarodnih ugovora čije su potpisnice države članice ili su sudjelovale u njihovoj izradi.⁶⁴ Može se reći da su ciljevi Unije, ne samo nadahnuti, već i usklađeni s onima u nacionalnim ustavima, čime se stvara „zajednički ustavni prostor“ koji ne ugrožava nacionalni

54 Giulio Itzcovich, The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice, German Law Journal (2009) 10 (5) 555.

55 Koen Lenaerts, Jose A. Gutierrez-Fons, To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice, Columbia Journal of European Law (2014) 20 (2) 31.

56 Senden, Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System (n 41), 371.

57 *Loc. cit.*

58 Vidi primjer: Presuda *Nederlands Uitgeversverbond i Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, (19. prosinca 2019.), para. 56., *Confédération paysanne* (n 45) para. 28.

59 Ivan Tomić, Tumačenje, pravne praznine i načelo zakonitosti, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru (2020) 28, 113.

60 Vidi više: Trevor C. Hartley, The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union, (1996) 112 Law Quarterly Review 95; Hjalte Rasmussen, On Law and Policy in the European Court of Justice: A comparative study in judicial policymaking (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986.).

61 Bobek, On the Application of European Law in (Not Only) the Courts of the New Member States (n 46) 6.

62 Samantha Besson, General Principles and Customary Law in the EU Legal Order, in: Stefan Vogenauer, Stephen Weatherill (eds.) General Principles of Law: European and Comparative Perspectives (Oxford, Hart Publishing, 2019.) 113.

63 Lenaerts, Gutierrez-Fons, To Say What the Law of the EU Is (n 63) 36.

64 Vidi više: *Nold* (n 13) para. 13.; Presuda *Internationale Handelsgesellschaft* C-11/70, EU:C:1970:114 (17. prosinca 1970.) para. 4.

suverenitet.⁶⁵ Osim toga, teško je zamislivo da bi nacionalni parlamenti ratificirali Ugovore koji krše temeljne vrijednosti njihovih nacionalnih pravnih poredaka.⁶⁶ Upravo su opća načela prava, posebice temeljna prava, paradigmatiski primjer načina na koji je Sud dao konkretan i materijalan sadržaj odredbama Ugovora.⁶⁷

Osim što je Sud teleološkim tumačenjem utvrdio niz općih načela prava koja su danas od iznimnog značaja za pravni poredak Unije, Sud se često upravo na ta opća načela prava poziva u obrazloženjima presuda podsjećajući kako tumačenje mora biti usklađeno s općim načelima prava. Sud je već u predmetu *Brasserie* postavio pravilo „na Sudu je da, u obavljanju zadaće koja mu je povjerena na temelju članka 164. Ugovora, tj. osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovora, odluči o takvom pitanju u skladu s općeprihvaćenim metodama tumačenja, osobito pozivanjem na temeljna načela pravnog sustava Zajednice, i gdje je to nužno, na opća načela zajednička pravnim sustavima država članica.“⁶⁸

Iz navedenog jasno proizlazi da Sud koristi metode tumačenja i tehnike pravne argumentacije jednake onima koje koriste nacionalni sudovi država članica, no proizlaze i određene specifičnosti poput izazova jezičnog tumačenja uz poštovanje načela jednake autentičnosti svih službenih jezika Unije. Niz je specifičnosti upravo vezan uz stvaranje i primjenu općih načela prava, no postoje i specifičnosti koje nisu izravno vezane uz opća načela prava poput autonomnog tumačenja pojmova ili načela usklađenog tumačenja, a čija analiza prelazi granice ovog rada.

3.2. TUMAČENJE PRAVA UNIJE OD NACIONALNIH SUDOVA

Nacionalni se sudovi pri primjeni prava Unije koriste svim metodama tumačenja i pravnom argumentacijom kojom se inače koriste u primjeni nacionalnog prava, no imaju obvezu razmotriti i uzeti u obzir ciljeve koje relevantni zakonodavni akt nastoji postići. Dodatno tomu, pri tumačenju nacionalnog prava nacionalni sudovi imaju obvezu tumačiti nacionalno pravo što je više moguće u svjetlu ciljeva Unije te ciljeva i svrhe relevantnog dijela zakonodavstva Unije što se naziva načelom usklađenog tumačenja nacionalnog prava.⁶⁹ Sud je više puta u svojim obrazloženjima istaknuo da je nacionalni sud „obvezan tumačiti svoje nacionalno pravo, koliko je to moguće, u svjetlu teksta i svrhe Direktive kako bi se postigao rezultat.“⁷⁰ Osim toga, Sud je istaknuo da su i druga tijela država članica dužna u najvećoj mogućoj mjeri usklađeno protumačiti svoje nacionalno pravo, što im omogućuje da osiguraju rezultat koji je usklađen sa svrhom pravnog akta u pitanju.⁷¹

65 Lenaerts, Gutierrez-Fons, To Say What the Law of the EU Is (n 63) 36.

66 Tridimas, The General Principles of EU Law (n 15) 302.

67 Lenaerts, Gutierrez-Fons, To Say What the Law of the EU Is (n 63) 36.

68 Presuda *Brasserie du pêcheur*, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79 (5. ožujka 1996.) para. 27.

69 Presuda *Von Colson i Kamman*, 14/83, EU:C:1984:153 (10. travnja 1984.) para.26

70 *Von Colson i Kamman* (n 69) para. 26.; Presuda *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395 (13. studenog 1990.) para. 8.; Presuda *Pfeiffer i dr.*, C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584 (5. listopada 2004.) para 113. i 114.; Presuda *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, (19. siječnja 2010.) para 48.; Presuda *Smith*, C-122/17, EU:C:2018:631 (7. kolovoza 2018.) para. 39.

71 Presuda *Generalstaatsanwaltschaft Berlin*, C-397/22, ECLI: ECLI:EU:C:2023:1030 (21. prosinca 2023.), para. 65.–67.

Načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava upravo je odraz načela nadređenosti koje kaže da pravo Unije ne može zbog svoje posebne i originalne prirode biti zamijenjeno nacionalnim odredbama, a da se pri tome ne dovede u pitanje sam pravni temelj Unije.⁷² Prednost u primjeni, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, uvijek ima pravilo Unije čak i kada je riječ o pravnim pravilima ustavne naravi ako ona „ugrožavaju jedinstvo i djelotvornost prava Unije.“⁷³ Iako je Sud načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava razvio u predmetima u kojima je bila riječ o tumačenju nacionalnog prava u skladu s direktivom Unije, to se načelo danas primjenjuje pri tumačenju nacionalnog prava u skladu s cjelokupnim pravom Unije. Posljedica tog načela jest *ex officio* dužnost neprimjene nacionalne odredbe koja je u suprotnosti s pravom Unije.⁷⁴

Ipak, načelo usklađenog tumačenja ima ograničenja pa tako tumačenje mora biti u skladu s metodama tumačenja koje se primjenjuju u nacionalnom pravu,⁷⁵ tumačenje ne smije biti *contra legem*⁷⁶ te, zaključno, tumačenje mora biti u skladu s općim načelima prava.⁷⁷ Sud Europske unije često se poziva na opća načela prava u obrazloženjima presuda podsjećajući na obvezu usklađenosti s općim načelima prava. Koliko se hrvatski sudovi pozivaju na opća načela prava pri tumačenju pravnih propisa nije još istraženo s obzirom na to da sudska praksa općinskih sudova nije javno dostupna, no valja istaknuti pojedinačne slučajeve presuda županijskih sudova u kojima se može naići na argumentaciju koja uključuje pozivanje na opća načela prava Unije. Primjerice iz presude Županijskog suda u Splitu: „Jednako tako, doktrina nadređenosti, prema kojoj se s obzirom na određenja EU prava kao novog pravnog poretka ili prava razvijenog na temelju akta kojim su se države članice odrekle dijela suvereniteta u korist EU-a, predviđa da u slučaju sukoba nacionalnog prava, bez obzira na to koje razine i prava Europske unije koje ima izravni učinak, sud pred kojim se vodi postupak mora primijeniti pravo Europske unije. Sud Europske unije je utvrdio kako odredbe Zakona o ništetnosti nisu u skladu s člancima 56. i 63. UFFU, ovaj sud je prilikom odlučivanja o žalbi ovrhovoditelja dužan isključiti primjenu navedenog Zakona.“⁷⁸

Obveza je država članica uskladiti nacionalno zakonodavstvo s pravom Unije te one propise koji su protivni pravu Unije ukinuti, preinačiti ili zamijeniti sadržajno usklađenim propisima. No čak i kada to države članice propuste učiniti, nacionalni sudovi dužni su pokušati protumačiti taj neusklađeni propis u skladu s ciljem i svrhom prava Unije uz navedena ograničenja. A kada tumačenje neusklađenog nacionalnog propisa nije moguće, nacionalni je sud dužan upotrijebiti tzv. ekscipciju nezakonitosti i riješiti predmet izravnom primjenom pravila Unije izuzimajući pravilo nacionalnog zakonodavstva koje je u suprotnosti s pravom Unije. Ta obveza proizlazi iz načela nadređenosti i načela lojalne suradnje prema kojem države članice

72 Dunja Duić, Nadređenost europskog prava nad ukupnim pravnim sustavom država članica: analiza presude Kucukdeveci, Pravni vjesnik (2012) 28 (1) 72.

73 *Internationale Handelsgesellschaft* (n 66) para. 3.; Presuda *Winner Wetten* C-409/06, EU:C:2010:503 (8. rujna 2010.) para. 61.; Presuda *A. B. i dr.* (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Tužbe) C-824/18, EU:C:2021:153, (2. ožujka 2021.) para. 148.

74 Emilia Mišćenić, Europsko privatno pravo: opći dio (Školska knjiga, 2019.) 129.

75 *Smith* (n 83) para. 39.

76 *Dominguez* (n 28) para. 25.

77 Presuda *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, EU:C:1987:431, (8. listopada 1987.) para. 13.

78 Rješenje Županijskog suda u Splitu, Gž Ovr-503/2019-2, (23. srpnja 2019.) dostupno na: <<https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba809d28ba&q=op%C4%87a+na%C4%8Dela+prava+EU>> pristupljeno 24. svibnja 2024.

„poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije.“⁷⁹

Osim već spomenute obveze nacionalnih sudova da pri tumačenju i primjeni prava Unije konzultiraju sve jezične verzije, sudska praksa Suda kreirala je sliku o nacionalnim sucima kao „sudskim Herkulima“ koji, ne samo da znaju sve relevantne nacionalne i europske pravne izvore, već se koriste i komparativnim tumačenjem pravnih odredbi, identificiraju se s europskim *telosom*, itd.⁸⁰ Iako je poznavanje europskih pravnih izvora uz nacionalne pravne izvore izraz rimskog načela *iura novit curia*, lavina novih zakonodavnih akata i izmjena postojećih na nacionalnoj, a posebice na europskoj razini, postavlja velike izazove za nacionalne suce. U početnoj fazi primjene europskog prava u novim državama članicama, argumente iz europskog prava i sudske prakse Suda iznosili su isključivo ili ponajprije pravni zastupnici stranaka.⁸¹ Zahtijevajući veću aktivnosti pravnih zastupnika, dovodi se u pitanje koliko predmeta prolazi kroz cijeli nacionalni pravosudni sustav a da europsko pravo nije primijenjeno na njih, a trebalo je biti.⁸²

Iako bi argumentacija i pomoć pravnih zastupnika stranaka trebala utjecati na sveukupnu kvalitetu sudskog odlučivanja, to nije slučaj u Republici Hrvatskoj. Naime, doslovna primjena načela *iura novit curia* u Republici Hrvatskoj ima negativne učinke na odnos između stranaka pred sudom i suca.⁸³ Iako sudac, prema tom načelu, ne treba pomoć stranaka i njihovih zastupnika kako bi poznao pravo, to ne znači da bi sudac trebao ignorirati argumente stranaka. Praktičari često ističu i žale se kako, bez obzira na to koliko citiraju sudsku praksu Suda, nacionalni suci Republike Hrvatske neće temeljito obraditi njihove argumente.⁸⁴ Takva praksa sudaca obeshrabruje pravne zastupnike da podnose kvalitetne podneske što posljedično utječe na sveukupnu kvalitetu sudskog odlučivanja.⁸⁵

Unatoč odgovornoj i ozbiljnoj ulozi nacionalnih sudaca koju im nameće Sud, ne treba zanemariti mehanizam prethodnog pitanja ili prethodnog postupka iz čl. 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU)⁸⁶ koji predstavlja svojevrsnu pomoć nacionalnim sucima pri tumačenju i primjeni prava. Mehanizam prethodnog pitanja počiva na suradnji između nacionalnih sudova i Suda, a njegov osnovni cilj jest osigurati jedinstveno tumačenje i primjenu prava EU-a u svim državama članicama.⁸⁷ Upravo je u postupcima po prethodnom pitanju

79 Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202, čl. 4. st. 3.

80 Bobek, On the Application of European Law in (Not Only) the Courts of the New Member States (n 46) 1.

81 *Ibid.*, 11.

82 *Loc. cit.*

83 Jasminka Pecotić Kaufman, Judicial Interpretation and Competition Law Enforcement: Authoritarian Legal Culture, Semantic Dissonance and Skewed Agencification in Post-Socialist Croatia, Review of Central and East European Law (2023) 48 (3–4.) 299.

84 *Loc. cit.*

85 *Ibid.*, 300.

86 Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica iz 2016. g.), SL C 202, čl. 267.

87 Vidi više o prethodnom pitanju: Pošćić, Martinović, Postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije (n 33); Dinka, Šago, Postupak prethodnog odlučivanja pred europskim sudom – problemi i moguća rješenja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2015) 36 (1) u: Tamara Čapeta, Iris Goldner Lang, Tamara Perišin, Siniša Rodin (ur.) Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom (Narodne novine, 2011).

identificiran znatan broj općih načela prava Unije te su mnoge od najvažnijih presuda izrečene u tim postupcima.⁸⁸

Valja naglasiti kako zadaća Suda Europske unije u okviru čl. 267. UFEU-a nije odlučivati o usklađenosti norme nacionalnog propisa s pravom Unije, ali ono što je Sud više puta naglasio u sudskoj praksi jest da je njegova zadaća pružiti tumačenje prava Unije koje potom posljedično omogućuje nacionalnom sudu odlučivati o usklađenosti određenog nacionalnog propisa s pravom Unije.⁸⁹ Osim toga, Sud nije vezan odredbama prava Unije na koje se nacionalni sud pozivao u zahtjevu, već Sud izvodi relevantne elemente prava Unije koje treba tumačiti uzimajući u obzir predmet glavnog postupka.⁹⁰ Nacionalni se sudovi često obraćaju Sudu sa zahtjevom za tumačenjem pravnih akata Unije kada posumnjaju u usklađenost nacionalnog prava s pravom Unije pa prethodni postupak time ima i svojevrsnu ulogu prikrivene sudske kontrole nad usklađenosti nacionalnih propisa s pravom Unije.⁹¹

Mnogi znanstvenici, ali i praktičari ističu kako nezadovoljavajuće stanje primjene prava Unije proizlazi iz toga što suci, nadležna tijela, ali i stranke i njihovi odvjetnici, nedovoljno poznaju pravo Unije te ga, osim toga, percipiraju kao „strano“ pravo.⁹² Kao ilustrativni primjer sudske prakse može se navesti rješenje Županijskog suda u Karlovcu, Stalne službe u Gospiću kojim je sutkinja ukinula rješenje Općinskog suda u Rijeci o prekidu postupka koje se temelji na činjenici da se pred Sudom Europske unije vodi postupak po prethodnom pitanju sa sljedećom argumentacijom: „Sud pogrešno tumači odredbe čl. 213. st. 1. i 2. ZPP-a koji izrekom određuju da sud može odrediti prekid postupka ako odluči podnijeti zahtjev Europskom sudu o tumačenju prava Europske unije ili o valjanosti akta koje su donijele institucije Europske unije, s kojim odredbama zahtjev Stalne službe u Rabu upućen Europskom sudu, nije usklađen, jer se sadržajno odnosi na ocjenu hrvatskog Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (NN br. 72/17), koju ocjenu Zakona može jedino utvrditi i dati Ustavni sud Republike Hrvatske, a ne i Europski sud.“⁹³ Iako postoje razlozi kada sudac može odlučiti nastaviti s postupkom unatoč vođenju postupka po prethodnom postupku, nužno je da takva odluka bude obrazložena što u ovom slučaju izostaje.

No unatoč mehanizmu prethodnog pitanja, nije realno očekivati da nacionalni suci mogu ispuniti obveze koje im se nameću, posebice sudskom praksom Suda. Prema mišljenju nekih autora nije racionalno očekivati od nacionalnih sudaca da poznaju cjelokupno pravo.⁹⁴ Realnije je očekivati da nacionalni suci poznaju opća načela prava Unije, ona koja proizlaze iz načela

88 Petrašević, Vuletić, Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo (n 37) 145.

89 Presuda *Lefèvre*, C-188/86, EU:C:1987:327 (2. srpnja 1987.) para. 6.; Presuda *Hidroelectrica*, C-648/18, EU:C:2020:723, (17. rujna 2020.) para. 20.

90 Presuda *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, (10. ožujka 2021.) para. 31.

91 Šago, Postupak prethodnog odlučivanja pred europskim sudom – problemi i moguća rješenja (n 99) 383.

92 Lana Ofak, Utjecaj pristupanja Hrvatske Europskoj uniji na upravnu pravnu zaštitu okoliša, u: Jakša Barbić (ur.) Upravno pravna zaštita okoliša (Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti 2015) 138.

93 Rješenje 4 Gž-212/2018-2, Županijski sud u Karlovcu, Stalna služba u Gospiću (23. svibnja 2018.), dostupno na: <<http://www.hazud.hr/odvjetnica-ana-galosi-comisso-nize-pravosudne-pobjede-nad-nelegalnim-kreditnim-uredima-i-austrijskim-zadrugama/>> pristupljeno 24. svibnja 2024.

94 Bobek, On the Application of European Law in (Not Only) the Courts of the New Member States (n 46) 10.

vladavine prava i ona strukturna koja proizlaze iz ustavne strukture Unije. Prvu kategoriju općih načela prava svaki nacionalni sudac zasigurno poznaje iz nacionalnog pravnog poretka s obzirom na to da je riječ o tipičnim općim načelima javnog prava koja obuhvaćaju odnos pojedinaca i tijela javne vlasti, ali i odnos država članica i institucija Unije poput načela jednakosti, razmjernosti, pravne sigurnosti i sl. Drugu kategoriju općih načela prava koja se tiču odnosa država članica i Unije poput načela nadređenosti, načela dodjeljivanja i načela lojalne suradnje čini se da nacionalni suci manje poznaju i primjenjuju. Iako opća načela prava čine primarni izvor prava Unije te se time primjenjuju u svim državama članicama bez potrebe implementacije, što bi *de facto* značilo da se nacionalni sudac može pozvati na opća načela prava pri rješavanju konkretnog predmeta, realnije je očekivati da nacionalni sudac, prije svega, poznaje opća načela prava, a potom se njima koristi kao pomoći u tumačenju nacionalnih pravnih propisa i zakonodavstva Unije.

4. OPĆA NAČELA PRAVA KAO SREDSTVO ZA POPUNJAVANJE PRAVNIH PRAZNINA I KAO SREDSTVO ZA TUMAČENJE PRAVA UNIJE

Člankom 19. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU) propisano je kako Sud Europske unije „osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora.“⁹⁵ Čapeta i Rodin navode kako pravo Europske unije obuhvaća sve pravne norme sadržane u Ugovorima ili koje su donesene na temelju njih, ali i tumačenje tih pravnih normi, a ukupnost tih pravnih normi naziva se *acquis communautaire* ili pravna stečevina EU-a.⁹⁶ Opća načela prava nisu izričito navedena u Ugovorima kao izvor prava Unije i nisu obuhvaćena člankom 288. UFEU-a kao jedan od nabrojanih izvora prava Unije. Upravo se zato može u literaturi naići na stajalište da su opća načela prava tvorevine „*intra ius yet contra legem*“.⁹⁷ Posebno je kontroverzan njihov nastanak uzimajući u obzir, ne samo izvore prava Unije, već i načelo dodjeljivanja utvrđeno u članku 5. UEU-a koje osigurava da Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj ugovorima dodijelile države članice te da su akti koji su doneseni bez odgovarajuće pravne osnove u ustavnom okviru Unije ništavi od samog početka.⁹⁸ Dakle, postavlja se pitanje postoji li odgovarajuća pravna osnova u ustavnom okviru Unije za stvaranje općih načela prava Unije. Ipak, izraz „pravo“ korišten u članku 19. stavku 1. UFEU-a sugerira da postoji pravo izvan samih Ugovora te se može zaključiti da su time obuhvaćena i opća načela prava.⁹⁹ Kako navode Craig i De Burca, izraz „pravo“ iz navedenog članka otvorio je Sudu mogućnost širokog tumačenja i oblikovanja sustava općih načela prava kroz njegovu praksu.¹⁰⁰ Međutim, nadležnost Suda

95 Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SLC 202, čl. 19. st. 1.

96 Čapeta, Rodin, Osnove prava Europske unije (n 11) 11.

97 Semmelmann, General Principles in EU Law between a Compensatory Role and an Intrinsic Value (n 55) 459.

98 *Ibid.*, 462.

99 Petrašević, General Principles of Law in the Practice of the Court of Justice of EU (n 10) 776.

100 Paul Craig, Grainne De Burca, EU Law: Text, Cases and Materials (6th edition, Oxford University Press, 2015.) 112.

za stvaranje općih načela prava može se izvesti iz još nekoliko specifičnih odredbi Ugovora, poglavito iz čl. 6. st. 3. UEU-a i čl. 340. UFEU-a.¹⁰¹

Opća načela prava, kao što je već navedeno, imaju nekoliko funkcija pri čemu se u ovom radu posebno ističe njihova uloga kao sredstva za tumačenje prava Unije i za popunjavanje pravnih praznina. Pravne praznine proizlaze iz činjenice da je pravni poredak Unije relativno nov, mlad i otvoren u vezi s integracijskim razvojem¹⁰² te činjenicom da Ugovori sadrže mnogo općenito formuliranih odredbi te nepreciznih pravnih izraza i pojmova koji Sudu daju široke ovlasti za razvoj prava Unije.¹⁰³ Kada se pojavi pravna praznina, bilo u nacionalnom pravnom sustavu, bilo u europskom pravnom sustavu, nadležni sud pokušat će riješiti predmet izvođeci pravilo iz postojećeg pravila koje neće biti u suprotnosti s temeljnim vrijednostima i načelima na kojima počiva taj pravni sustav.¹⁰⁴

Jedna od metoda popunjavanja pravnih praznina koje stoje na raspolaganju tumaču/primjenjivaču pravne norme jest korištenje općih načela kao metode popunjavanja pravnih praznina.¹⁰⁵ Iako su opća načela prava inspirirana ustavnim tradicijama država članica ili međunarodnim ugovorima, rješenja namijenjena popunjavanju praznina moraju proizaći iz samog pravnog poretka Unije. Kako bi se očuvala autonomija pravnog poretka Unije, nužno je da je pravni poredak samodostatan i koherentan, a to se ne može postići ako rješenja namijenjena popunjavanju pravnih praznina ne proizlaze iz samog pravnog poretka Unije.¹⁰⁶

Može se zaključiti da je proces otkrivanja općih načela prava *par excellence* kreativna stvaralačka aktivnost Suda¹⁰⁷ koja je bila potaknuta identifikacijom određenih pravnih praznina koje je trebalo popuniti. Osim što su opća načela prava nastala kao rezultat pravnih praznina, ona poslije imaju ulogu u popunjavanju drugih pravnih praznina. Popunjavanje pravnih praznina prerasta razinu tumačenja iz spoznajne funkcije u složeniju stvaralačku funkciju Suda.¹⁰⁸ Pri tome se postavlja pitanje je li rezultat te kreativne stvaralačke aktivnosti Suda u skladu s temeljnim načelom pravnog sustava, načelom zakonitosti.

Opća načela prava mogu se koristiti kao pomoć u tumačenju pisanog prava, bilo prava Unije ili nacionalnog prava. Kako opća načela prava čine, uz Ugovore, dio primarnog prava Unije, uvijek se daje prednost tumačenju pisanog prava koje je u skladu s općim načelima prava pred onim tumačenjem koje bi im bilo suprotno.¹⁰⁹ Pozivanje na opća načela prava omogućuje Sudu da slijedi evolutivno tumačenje i prilagođava se promjenama u ekonomskom i političkom poretku.¹¹⁰ Ipak, Sud nema opću ovlast da ispravlja, dopunjava ili mijenja pisana pravila te pisa-

101 Vidi više: Koen Lenaerts, Jose A. Gutierrez-Fons, The Constitutional Allocation Of Powers And General Principles Of EU Law, Common Market Law Review (2010) 47 (6); Tridimas, The General Principles of EU Law (n 6).

102 Mišljenje nezavisne odvjetnice Trstenjak u predmetu *Audiolux* (n 18) para. 68.

103 *Loc. cit.*

104 Tridimas, The General Principles of EU Law (n 6) 17.

105 Tomić, Tumačenje, pravne praznine i načelo zakonitosti (n 67) 118.

106 Lenaerts, Gutierrez-Fons, The Constitutional Allocation Of Powers And General Principles Of EU Law (n 113) 1632.

107 *Ibid.*, 2.

108 Tomić, Tumačenje, pravne praznine i načelo zakonitosti (n 67) 116.

109 Lenaerts, Gutierrez-Fons, The Constitutional Allocation Of Powers And General Principles Of EU Law (n 113) 1636.

110 Tridimas, The General Principles of EU Law (n 6) 18.

no pravilo mora biti takvo da se može interpretirati u skladu s općim načelima prava.¹¹¹ Iako Sud nema opću ovlast, brojni predmeti svjedoče činjenici da Sud ispravlja ili dopunjava pisana pravila, što otvara pitanje kada se pojedino tumačenje Suda može smatrati tumačenjem *contra legem*.

U predmetu *Les Verts v Parliament* nezavisni odvjetnik Mancini kazao je kako mu se čini da obveza Suda osiguravati poštovanje prava ima prednost pred striktnim pisanim pravom te da je Sud, kada god to zahtijevaju interesi sudske zaštite, spreman ispraviti ili dopuniti pisana pravila.¹¹² U navedenom se predmetu postavilo pitanje mogu li akti Europskog parlamenta, u ovom slučaju odluka, biti podvrgnuti kontroli zakonitosti s obzirom na to da je prema tada važećem Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. (dalje: Ugovor o EEZ-u) kontrola zakonitosti bila ograničena na akte Komisije i Vijeća.¹¹³ Sud se u obrazloženju prije svega osvrnuo na činjenicu da je pravni poredak Europske zajednice utemeljen na načelu vladavine prava te u skladu s njime akti država članica kao ni akti svih institucija Zajednice ne mogu izbjeći kontrolu sukladnosti svojih akata s osnovnim ustavnim temeljom Zajednice, Ugovorom.¹¹⁴ Tumačenje članka 173. Ugovora o EEZ-u koje bi isključivalo mogućnost pobijanja akata Europskog parlamenta dovelo bi do rezultata koji je suprotan, kako duhu Ugovora kakav je izražen u članku 164. Ugovora o EEZ-u, tako i sustavu koji je Ugovor uspostavio.¹¹⁵ Iz navedenog je predmeta vidljivo kako je Sud izvodio pravna pravila iz nekih općih načela prava, poglavito načela vladavine prava. Iako je riječ o vrlo širokom tumačenju koje može potpadati u kategoriju tumačenja *contra legem*, to je tipičan pristup tumačenju ustavnog teksta.¹¹⁶

Gledajući opća načela prava iz perspektive pravne znanosti, koncept općih načela prava odgovarao bi više prirodnopravnoj teoriji prema kojoj bi pozitivno pravo bilo podvrgnuto višem kriteriju vrednovanja, „istinskom pravu“.¹¹⁷ Sud bi prema tome ispunjavao Aristotelovu ideju „korektivne pravednosti“, odnosno pronalaženja specifičnog rješenja za pojedini slučaj kada nijedno pravilo ne može dati najbolje rješenje.¹¹⁸ Prema Aristotelovu shvaćanju gdje je zakonodavac načinio propust te pogriješio, ispravno je taj propust ispraviti, dodajući ono što bi rekao i sam zakonodavac da je prisutan i što bi i sam, da je znao, bio unio u taj zakon.¹¹⁹ Takvo je shvaćanje svakako u sukobu s pravnim pozitivizmom prema kojemu je jedini kriterij pravednosti zakon. No, prema Aristotelovu shvaćanju, zakon koji je sa stajališta pravičnosti nepravedan treba biti prilagođen zahtjevima više pravednosti i pravičnost je zapravo korektivna funkcija prava.¹²⁰ Upravo je pozivanjem na opća načela prava u predmetu *Les Verts v Parliament*, Sud

¹¹¹ *Ibid.*, 30.

¹¹² Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancini od 4. prosinca 1985. u predmetu *Les Verts v Parliament*, C- 294/83, EU:C:1985:483, para. 7.

¹¹³ Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. g., čl. 173. (današnji članak 230. UFEU-a), dostupan na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>> pristupljeno 28. svibnja 2024.

¹¹⁴ Presuda *Les Verts v Parliament*, C- 294/83, EU:C:1986:166 (23. travnja 1986.), para. 23

¹¹⁵ *Ibid.*, para. 25.

¹¹⁶ Tridimas, *The General Principles of EU Law* (n 6) 52.

¹¹⁷ Nikola Visković, *Teorija prava i države* (II. izdanje, Birotehnika, 2006.) 91.

¹¹⁸ *Ibid.*, str. 93.

¹¹⁹ Ivan Padjen, *Pravičnost kao bitan sastojak prava*, u: Slobodan Budak (ur.) *Okrugli stol Hrvatskoga pravnog centra* (Hrvatski pravni centar, 1997.) 167.

¹²⁰ *Loc. cit.*

[illegible]

koja regulira istu materiju te hijerarhija normi dolazi do izražaja tek kad se postavi pitanje valjanosti odredbe sekundarnog prava.

Moguće je da norme istog hijerarhijskog ranga, u ovom slučaju opća načela prava i odredbe Ugovora, dođu u sukob, odnosno dođe do antinomija, pri čemu se konkretan slučaj može riješiti na dva ili više na različitih načina.¹²⁷ Upravo odnos između općih načela prava i odredbi Ugovora zahtijeva podrobniju analizu, a koja prelazi granice ovog rada. Valja spomenuti da su Ugovori *ex hypothesi* valjani te Sud ne može odlučivati o njihovoj valjanosti niti je moguće da Unija bude odgovorna pojedincu za štetu koji proizlazi iz primarnog zakonodavstva.¹²⁸ No, Sud tumači odredbe Ugovora u skladu s općim načelima prava i upravo je njihova interpretativna funkcija najviše naglašena u odnosu s Ugovorima. Upravo pri tumačenju Ugovora u skladu s općim načelima prava Sud pribjegava liberalnijem tumačenju nego što to čini kod tumačenja sekundarnog zakonodavstva.¹²⁹

Kada govorimo o općim načelima prava kao pomoćnom sredstvu u tumačenju prava Unije, neminovno se postavlja problem sukoba dvaju ili više načela koja su u prirodnom sukobu. Ilustrativni primjer je predmet *Grossmania* u kojem se Sud suočio s kornelijanskom dilemom kojem načelu dati prednost, načelu zakonitosti ili načelu pravne sigurnosti. U navedenom predmetu riječ je bila o društvu *Grossmania*, nositelju prava plodouživanja koja je steklo na česticama poljoprivrednih zemljišta, a nalaze se u Jánosházi i Duci. Nakon što su 1. svibnja 2014. *ex lege* prestala ta prava plodouživanja, u skladu s člankom 108. stavkom 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, nadležno tijelo izbrisalo je ta prava iz zemljišnih knjiga na temelju članka 94. stavka 5. Zakona o zemljišnim knjigama. Društvo *Grossmania* nije podnijelo žalbu protiv tog brisanja. Nakon što je Sud u presudi od 6. ožujka 2018. *Segro i Horvath*, presudio da se članku 63. UFEU-a protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se prava plodouživanja koja su prethodno uspostavljena na poljoprivrednim zemljištima i čiji nositelji nisu u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom tog zemljišta prestaju *ex lege* i brišu se iz zemljišnih knjiga, društvo *Grossmania* podnijelo je zahtjev za ponovni upis prava plodouživanja. Taj je zahtjev proglašen nedopuštenim te je društvo *Grossmania* podnijelo tužbu pred Upravnim i radnim sudom u Gyoru koje postavlja Sudu prethodno pitanje o doseg obvezujućih učinaka presuda Suda donesenih u povodu zahtjeva za prethodnu odluku.¹³⁰ Naime, nacionalni sud ima dvojbu je li dužan izuzeti iz primjene Zakon iz 2013. zbog njegove suprotnosti s pravom Unije ako društvo *Grossmania* nije pred sudom osporilo brisanje svojih prava plodouživanja i je li dužan naložiti nadležnom upravnom tijelu provođenje ponovnog upisa tih prava plodouživanja.¹³¹

U navedenom predmetu postavilo se pitanje treba li dati prednost načelu pravne sigurnosti tako da se pravomoćna upravna odluka, u ovom slučaju odluka nacionalnog tijela nadležnog za zemljišne knjige o brisanju prava plodouživanja društva *Grossmania*, ne može preispitivati. Ili pak treba dati prednost načelu zakonitosti prema kojem bi nacionalni sud izveo sve posljedice koje proizlaze iz utvrđene nezakonitosti nacionalnog propisa, u ovom slučaju mađarskog

¹²⁷ Marin Keršić, Problem „težina“ sukobljenih ustavnih načela u analizi proporcionalnosti (odvagivanju), *Pravni vjesnik* (2022) 38 (3–4) 86.

¹²⁸ Tridimas, *The General Principles of EU Law* (n 6) 51.

¹²⁹ *Ibid.*, 52.

¹³⁰ Presuda *Grossmania*, C – 177/20, EU:C:2022:175 (10. ožujka 2022.) para. 24.

¹³¹ *Ibid.*, para. 24.–32.

nacionalnog propisa koji predviđa prestanak *ex lege* prava plodouživanja koja na zemljištima imaju državljani država članica koje nisu Mađarska. Nezavisni je odvjetnik u svojem mišljenju iznio kako se Mađarska ne može pozivati na načelo pravne sigurnosti dok u svojem pravnom poretku zadržava na snazi propise koje je Sud proglasio protivnima pravu Unije prije dvije i pol godine.¹³² Sud je pri odlučivanju istaknuo kako valja uzeti u obzir posebnosti situacija i interesa u konkretnom slučaju kako bi se uspostavila i pronašla ravnoteža između zahtjeva pravne sigurnosti i zahtjeva zakonitosti s obzirom na pravo Unije.¹³³ Glavni argument kojim se Sud koristio bio je taj da takav nacionalni propis poput ovoga u predmetu ograničava pravo zainteresiranih osoba na slobodno kretanje kapitala koje je zajamčeno čl. 63. UFEU-a, a da se to ograničavanje ničim ne može opravdati.¹³⁴ Također je istaknuo da takav nacionalni propis ugrožava pravo vlasništva zajamčeno čl. 17. st. 1. Povelje te da je imao dalekosežne posljedice s obzirom na broj državljana drugih država članica na koje je utjecao. Iznoseći te argumente Sud je zaključio da prednost treba dati zahtjevu zakonitosti u odnosu na pravo Unije.

Kao što iz navedenog predmeta jasno proizlazi, opća načela prava s obzirom na svoju prirodu zahtijevaju biti tumačena i specificirana kada se primjenjuju u konkretnim okolnostima i slučajevima.¹³⁵ Osim toga, pojedino je načelo nemoguće promatrati u vakuumu odvojenom od šireg skupa relevantnih pravnih načela¹³⁶ i potrebno ga je uravnotežiti s drugim pravnim načelima. Prema mišljenju pojedinih autora, ne možemo govoriti o formalnoj hijerarhiji općih načela prava jer, s jedne strane, potječu iz različitih pravnih izvora, i s druge strane, upućuju tumača na moralne vrijednosti i stoga se odnose na „aksiološku hijerarhiju“.¹³⁷ Dodatno tomu, opća načela prava čine dio primarnog prava i imaju jednaku pravnu snagu kao i odredbe Ugovora što dodatno naglašava potrebu uspostavljanja ravnoteže između općih načela prava i zahtjeva koji proizlaze iz Ugovora, kako pri donošenju akata sekundarnog prava, tako i pri tumačenju cjelokupnog prava Unije.¹³⁸

Iako je proces otkrivanja općih načela prava *par excellence* kreativna stvaralačka aktivnost Suda, Sud uglavnom vodi računa o granicama svoje nadležnosti i granicama svoje uloge.¹³⁹ Kao što je već spomenuto, da bi se određeno načelo priznalo kao opće načelo prava Unije, ipak moraju biti zadovoljeni određeni kriteriji. Kada nedostaje ustavni status načela u pravnom poretku Unije ili u pravnim porecima država članica, jasna potpora postojanju tog načela u pravnoj literaturi te njegova općeprimjenjivost, ne možemo govoriti o pojedinom načelu kao općem načelu prava Unije. Upravo je Sud u nekoliko predmeta odbio priznati pojedinim načelima

132 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 16. rujna 2021. u predmetu *Grossmania*, C – 177/20, EU:C:2021:748, para. 48.

133 *Grossmania* (n 142) para. 54.

134 *Ibid.*, para. 55.

135 Besson, *General Principles and Customary Law in the EU Legal Order* (n 75) 113.

136 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 20. lipnja 2019. u predmetu *Europska komisija protiv Republike Poljske*, C-192/18, EU:C:2019:529, para. 80.

137 Besson, *General Principles and Customary Law in the EU Legal Order* (n 75) 113.

138 Više o tehnikama razrješavanja sukoba između dva načela: Keršić, *Problem „težina“ sukobljenih ustavnih načela u analizi proporcionalnosti (odvagivanja)* (n 139) 85.–107.; Guastini, *Tumačenje i argumentacija* (n 31).

139 Stephen Weatherill, *From Myth to Reality: The EU's „New Legal Order“ and the Place of General Principles Within It*, in : Stefan Vogenauer, Stephen Weatherill (eds.) *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives* (Oxford, Hart Publishing, 2019.) 35.

lima status općih načela prava, poput predmeta *Audiolux*¹⁴⁰ i *Association de médiation sociale*.¹⁴¹ U tim je predmetima bila riječ o načelima kojima nedostaje dovoljan stupanj određenosti koji bi omogućavao pojedincima izravno pozivanje na njih te ih je, u cilju postizanja svih njihovih učinaka, potrebno precizirati odredbama prava Unije ili nacionalnog prava.¹⁴² Iako postoje određene zabrinutosti oko postupnog širenja nadležnosti Suda, Sud ipak u recentnoj sudskoj praksi nije pokazao tendenciju otkrivanja i priznavanja novih općih načela prava.

Stranke u postupku pred Sudom nastavljaju hrabro predlagati priznavanje određenih načela kao općih načela prava, no ostaje vidjeti kakva će stajališta Sud zauzeti u budućnosti. Pitanje podjele nadležnosti između Europske unije i država članica posebno je pitanje koje prelazi okvire ovog rada, no primjećuju se neke promjene u dinamici tog odnosa što utječe i na opća načela prava. Primjerice, Europska unija sve više širi svoje ovlasti u području energetske i okolišne politike u skladu s ambicioznim ciljevima postavljenim u brojnim međunarodnim i europskim dokumentima. Pri tome, širenje ovlasti Unije na neka nova područja prava može otvoriti vrata za priznavanje nekih novih općih načela prava ili pak stvoriti potrebu za prilagođavanjem postojećih općih načela prava.¹⁴³ Iako je svako novo područje prava u koje zadire Europska unija ispunjeno brojnim posebnim načelima prava, ta načela prava zasad još nemaju ustavni karakter. S druge strane, neki autori smatraju da će ekspanzija propisa na razini Europske unije dovesti do smanjene potrebe za općim načelima prava. Međutim, pravo Unije je specifično s obzirom na činjenicu da se mora primjenjivati u velikom broju različitih nacionalnih pravnih poredaka te je često nemoguće detaljno i potpuno urediti neko pitanje pri čemu su od velikog značaja opća načela prava, ali i posebna načela prava specifična za određena područja prava. Navedeno se može potkrijepiti činjenicom da se Sud često poziva, kako na opća načela prava, tako i na posebna načela prava pri tumačenju sporne odredbe primarnog i sekundarnog prava Unije. Osim toga, intencija zakonodavca Unije često nije potpuno usklađivanje zakonodavstava, već uspostavljanje određenog broja općih načela koje države članice moraju poštovati radi postizanja određenog cilja.¹⁴⁴

6. ZAKLJUČAK

Unatoč pojedinim nedostacima općih načela prava, ona i dalje igraju važnu ulogu u tumačenju prava Unije. Iako se metode tumačenja bitno ne razlikuju između nacionalnih sudova i Suda, ipak tumačenje prava Unije ima neke svoje specifičnosti koje moraju uzeti u obzir svi sudovi koji tumače i primjenjuju pravo Unije. Pri tome, ne treba postavljati nerealna očekivanja i nedostižne obveze za nacionalne sudove koji se, i bez toga, suočavaju se s mnogobrojnim izazovima u svojoj svakodnevnoj praksi. Važno je prepoznati postojeće kapacitete i ograničenja te omogućiti nacionalnim sudovima da efikasno djeluju unutar realnih okvira. Upravo

¹⁴⁰ *Audiolux* (n 18) para. 63.

¹⁴¹ Presuda *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2 (15. siječnja 2014.), para. 44.–47.

¹⁴² *Ibid.*, para. 45, *Audiolux* (n 18) para. 63.

¹⁴³ Neuvonen, Ziegler, General principles in the EU legal order: past, present and future directions (n 26) 22.

¹⁴⁴ Vidjeti u tom smislu: *Hidroelectrica* (n 101) para. 27.

opća načela prava mogu pomoći sucima u tumačenju, kako nacionalnih pravnih propisa, tako i propisa prava Unije.

Priroda općih načela prava je takva da se ona moraju tumačiti široko, uzimajući u obzir njihov neodređeni, apstraktni i orijentacijski karakter te sadržaj koji se općenito sastoji od pojedinih vrijednosti i morala. Opća načela prava Unije imaju pak dvije strane medalje. S jedne strane, ona su otkrivena ili kreirana kroz sudsku praksu Suda, tumačeći postojeće pravo Unije koje u konkretnim slučajevima nije sadržavalo zadovoljavajuće rješenje u pisanim izvorima. S druge strane, ta opća načela prava Unije kada su već otkrivena ili kreirana, koriste se dalje kao pomoć za tumačenje pisanog prava Unije pri čemu je Sud, pozivajući se na njih, spreman ispraviti ili dopuniti pisana pravila te na taj način katkad odstupiti od načela zakonitosti i prikloniti se višem kriteriju vrednovanja, pravičnosti. Ipak, Sud je više puta naglasio da je jedno od ograničenja u tumačenju upravo zabrana tumačenja *contra legem*.

Možda najveći izazov za opća načela prava u pravnom sustavu Unije jest sukob u hijerarhiji primjene norme istog „ranga“ ili ste važnosti, odnosno općih načela prava međusobno, ili pak općih načela prava i odredbi Ugovora. Naime, antinomije između ustavnih načela u nacionalnim pravnim porecima nisu nikakva novost te postoje metode za rješavanje tih problema. Čini se da je sukob između dva opća načela prava Unije ipak kornelijanska dilema i da treba ocjenjivati u svakom pojedinom slučaju s ciljem uspostavljanja ravnoteže između općih načela prava koja su u sukobu, što je jedan od zahtjevnijih zadataka za suce. Isto vrijedi i za rješavanje sukoba općih načela prava i odredbi Ugovora.

Zbog sve veće zakonodavne aktivnosti Unije i sve većeg širenja nadležnosti na različita nova područja prava, pojedini autori iskazuju sumnju smanjuje li se važnost općih načela prava i potreba za njihovim postojanjem. Drugi pak smatraju da će upravo širenje nadležnosti Unije zahtijevati prilagođavanje i mijenjanje postojećih općih načela prava ili pak stvaranje novih općih načela prava. Iako Sud u posljednje vrijeme nije pokazao intenciju priznavanja nekih novih načela kao općih načela prava, nije isključeno da će širenje ovlasti Unije, primjerice na području energetskog i okolišnog prava, rezultirati otkrivanjem nekih novih općih načela prava.

BIBLIOGRAFIJA

1. Besson S, General Principles and Customary Law in the EU Legal order, in: Vogenauer S, Weatherill S (eds.) General Principles of Law: European and Comparative Perspectives (Oxford, Hart Publishing, 2019.) 105.–129.
2. Bobek M, On the Application of European Law in (Not Only) the Courts of the New Member States: ‘Don’t Do as I Say’?, Cambridge Yearbook of European Legal Studies (2008) 1.–34.
3. Craig P, De Burca G, EU Law: Text, Cases and Materials (6th edition, Oxford University Press, 2015.)
4. Čapeta T, Rodin S, Osnove prava Europske unije (Narodne novine, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2018.)
5. Duić D, Nadređenost europskog prava nad ukupnim pravnim sustavom država članica: Analiza presude Kucukdeveci, Pravni vjesnik (2012) 28 (1) 71.–85.
6. Đerđa D, Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (2019) 40 (1) 113.–145.

7. Derđa D, Neke primjedbe o tumačenju prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2002) 23 (2) 615.–643.
8. Derđa D, Osnove upravnog prava Europske unije (Pravni fakultet u Rijeci, 2012) 40.
9. Fairhurst J, Law of the European Union, 7th edition, 2010, Pearson
10. Gadžo S, Primjena i tumačenje poreznog prava: teorijsko-normativne osnove, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu (2020) 70 (2–3) 373.–406.
11. Guastini R, Tumačenje i argumentacija, (Naklada Breza, Zagreb, 2023)
12. Hartley T. C., Temelji prava Europske zajednice (2. hrv. izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004)
13. Hartley T. C., The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union, (1996) 112 Law Quarterly Review 95
14. Itzcovich G, The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice, German Law Journal (2009) 10 (5) 537.–560.
15. Keršić M, Problem „težina“ sukobljenih ustavnih načela u analizi proporcionalnosti (odvagivanju), Pravni vjesnik (2022) 38 (3–4) 85.–107.
16. Lenaerts K, Gutierrez-Fons Jose A, The Constitutional Allocation Of Powers And General Principles Of EU Law, Common Market Law Review (2010) 47 (6) 1629.–1669.
17. Lenaerts K, Gutierrez-Fons Jose A., To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice, Columbia Journal of European Law (2014) 20 (2) 3.–61.
18. Mayer C. F., Constitutional comparativism in action. The example of general principles of EU law and how they are made – German perspective, International Journal of Constitutional Law (2013) 11 (4) 1003.–1020.
19. Mišćenić E, Europsko privatno pravo: opći dio (Školska knjiga, 2019.)
20. Neuvonen Päivi J., Ziegler Katja S., General principles in the EU legal order: past, present and future directions, in: Research Handbook on General Principles in EU Law, ed. Päivi J. Neuvonen, Katja S. Ziegler, Violeta Moreno-Lax, Edward Elgar (2022) 7.–24.
21. Ofak L, Utjecaj pristupanja Hrvatske Europskoj uniji na upravno-pravnu zaštitu okoliša, u: Jakša Barbić (ur.) Upravno-pravna zaštita okoliša (Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti 2015.) 117.–150.
22. Padjen, Ivan, Pravičnost kao bitan sastojak prava, u: Slobodan Budak (ur.) Okrugli stol Hrvatskoga pravnog centra (Hrvatski pravni centar, 1997.) 164.–174.
23. Pecotić Kaufman J, Judicial Interpretation and Competition Law Enforcement: Authoritarian Legal Culture, Semantic Dissonance and Skewed Agencification in Post-Socialist Croatia, Review of Central and East European Law (2023) 48 (3–4) 275.–318.
24. Petrašević T, Vuletić I, Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske (2014) 5 (1) 144.–163.
25. Petrašević T, Primjena općih načela prava u praksi Europskog suda pravde, Zbornik radova 'Načela i vrijednosti pravnog sistema – norma i praksa' (2012) Marković, Goran i dr. (ur.). Sarajevo: Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Pravni fakultet, 793.–807.
26. Pisačić V, Razvoj supranacionalnog sustava javnih financija u svjetlu primarnog prava Europske unije: Analiza prakse Suda EU-a, Pravni vjesnik (2023) 39 (1) 113.–135.
27. Poščić A, Martinović A, Postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije, Građansko pravo – sporna pitanja i aktualna sudska praksa (Pravosudna akademija, 2018.) 223.–251.

28. Rasmussen H, On Law and Policy in the European Court of Justice: A comparative study in judicial policymaking (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986.)
29. Semmelmann, Constanze, General Principles in EU Law between a Compensatory Role and an Intrinsic Value, *European Law Journal* (2013) 19 (4) 457.–487.
30. Senden Hanneke C. K., Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System: An analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union (Cambridge: Intersentia, 2011)
31. Šago D, Postupak prethodnog odlučivanja pred europskim sudom – problemi i moguća rješenja, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (2015) 36 (1) u: Tamara Čapeta, Iris Goldner Lang, Tamara Perišin, Siniša Rodin (ur.) *Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom* (Narodne novine, 2011.) 381.–408.
32. Tomić I, Tumačenje, pravne praznine i načelo zakonitosti, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru* (2020) 28 106.–128.
33. Tridimas T, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, 2nd edition, 2006)
34. Vezmar Barlek I, Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske unije, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (2017) 38 (1) 673.–688.
35. Visković N, *Teorija prava i države* (II. izdanje, Birotehnika, 2006)
36. Weatherill S, From Myth to Reality: The EU's „New Legal Order“ and the Place of General Principles Within It, in : Stefan Vogenauer, Stephen Weatherill (eds.) *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives* (Oxford, Hart Publishing, 2019.) 21.–38.

PROPISI I DOKUMENTI

1. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, *Narodne novine* br. 16/1993
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica iz 2016.), *SL C* 202
3. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), *SL C* 202
4. Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici, *SL* 17, 6. listopada 1958., str. 385.–386.; pročišćeni tekst dostupan na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A01958R0001-20130701>>

PRESUDE I DRUGE ODLUKE

1. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 20. lipnja 2019. u predmetu *Europska komisija protiv Republike Poljske*, C-192/18, EU:C:2019:529
2. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 16. rujna 2021. u predmetu *Grossmania*, C-177/20, EU:C:2021:748
3. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancini od 4. prosinca 1985. u predmetu *Les Verts v Parliament*, C-294/83, EU:C:1985:483
4. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sanchez-Bordone od 16. svibnja 2019. u predmetu *Repower* C-281/18 P, EU:C:2019:426

5. Mišljenje nezavisne odvjetnice Trstenjak od 30. lipnja 2009. u predmetu *Audiolux* C-101/08, EU:C:2009:410
6. Presuda *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2 (15. siječnja 2014.)
7. Presuda *Audiolux*, C-101/08, EU:C:2009:626 (15. listopada 2009.)
8. Presuda *BM (Résidence du demandeur de divorce)*, C-462/22, ECLI:EU:C:2023:553 (6. srpnja 2023.)
9. Presuda *Brasserie du pêcheur*, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79 (5. ožujka 1996.)
10. Presuda *CILFIT*, 283/81, EU:C:1982:335 (6. listopada 1982.)
11. Presuda *Cobult*, C- 76/23, EU:C:2024:253 (21. ožujka 2024.)
12. Presuda *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi i Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799 (6. listopada 2021.)
13. Presuda *COSTA/ E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66 (15. srpnja 1964.)
14. Presuda *Confédération paysanne*, EU:C:2013:630 (3. listopada 2013.)
15. Presuda *Defrenne II*, C-43/75, EU:C:1976:56 (8. travnja 1976.)
16. Presuda *Dominguez*, C-282/10, EU: C: 2012: 33 (24. siječnja 2012.)
17. Presuda *Generalstaatsanwaltschaft Berlin*, C-397/22, ECLI: ECLI:EU:C:2023:1030 (21. prosinca 2023.)
18. Presuda *Grossmania*, C-177/20, EU:C:2022:175 (10. ožujka 2022.)
19. Presuda *Hauer*, 44/79, EU:C:1979:290 (13. prosinca 1979.)
20. Presuda *Hidroelectrica*, C-648/18, EU:C:2020:723, (17. rujna 2020.)
21. Predmet *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, EU:C:1970:114 (17. prosinca 1970.)
22. Presuda *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, EU:C:1987:431, (8. listopada 1987.)
23. Presuda *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, (10. ožujka 2021.)
24. Presuda *Küçükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21 (19. siječnja 2010.)
25. Presuda *Lefèvre*, C-188/86, EU:C:1987:327, (2. srpnja 1987.)
26. Presuda *Les Verts v Parliament*, C-294/83, EU:C:1986:166 (23. travnja 1986.)
27. Presuda *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709 (22. studenoga 2005.)
28. Presuda *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395 (13. studenog 1990.)
29. Presuda *Nederlands Uitgeversverbond i Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111 (19. prosinca 2019.)
30. Presuda *Nold*, 4/73, EU:C:1974:51 (14. svibnja 1974.)
31. Presuda *Pfeiffer i dr.*, C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584 (5. listopada 2004.)
32. Presuda *Repower*, C 281/18 P, EU:C:2019:916 (31. listopada 2019.)
33. Presuda *Smith*, C-122/17, EU:C:2018:631 (7. kolovoza 2018.)
34. Presuda *Stauder*, 29/69, EU:C:1969:57, (12. studenoga 1969.)
35. Presuda *Von Colson i Kamman*, 14/83, EU:C:1984:153 (10. travnja 1984.)
36. Rješenje 4 Gž-212/2018-2, Županijski sud u Karlovcu, Stalna služba u Gospiću (23. svibnja 2018.) (HR)
37. Rješenje Gž Ovr-503/2019-2 Županijski sud u Splitu (23. srpnja 2019.) (HR)

MREŽNI IZVORI

1. Court of Justice of the European Union, Statistics concerning the judicial activity of the Court of Justice – Annual Report 2023, dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/en_ra_2023_cour_statsweb_bat_22042024.pdf pristupljeno 22. siječnja 2025.
2. Priopćenje za medije br. 42/23, Sudska statistika za 2022.: sporovi koji se tiču glavnih izazova suvremenog svijeta (vladavina prava, okoliš, zaštita privatnog života u digitalnom dobu itd.) i mjera ograničavanja koje je Europska unija donijela u okviru rata u Ukrajini, Luxembourg, 3. ožujka 2023. g., dostupno na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/cp230042hr.pdf> pristupljeno 5. travnja 2024.

Narda Krnetić Blečić*

THE ROLE OF GENERAL PRINCIPLES OF LAW IN THE INTERPRETATION OF UNION LAW

Summary

The increasing need for legal regulation in emerging areas at the European Union level, coupled with the growing number of legal acts, places additional strain on the Union's legal system. Despite efforts by legislative bodies, regulation in these new areas often falls behind the pace of real-life developments, posing an additional challenge for courts in resolving cases through the interpretation and application of legal norms. General principles of law, as part of EU primary law, serve as an autonomous source of law while also aiding in the interpretation of Union law, though there is often ambiguity over which of these roles should take precedence. This paper focuses on the creation of general principles of law and their role in the interpretation of Union law by national courts and the Court of Justice of the European Union. Through an analysis of case law, the author identifies key issues and challenges in applying these principles when interpreting Union law and underscores potential future challenges concerning their role in the EU legal system.

Keywords: *general principles of EU law, interpretation of law, methods of interpretation, Court of Justice of the European Union*



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Narda Krnetić Blečić, mag. iur., Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Rijeka, Hahlić 6, 51000 Rijeka. E-mail address: narda.krnetic.blecic@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9333-8586>.